



# Gouvernance publique libre et ouverte versus simple réduction des coûts : comment mieux agir collectivement en connaissance de(s) cause(s) de l'impact sociétal.

Maurice Baslé

## ► To cite this version:

Maurice Baslé. Gouvernance publique libre et ouverte versus simple réduction des coûts : comment mieux agir collectivement en connaissance de(s) cause(s) de l'impact sociétal. : Passer au stade du post-bureaucratique et du post-compétitif grâce à la co-innovation ouverte avec un management public vraiment responsable fondé sur des équipes professionnelles apprenantes et outillées par des plateformes coopératives à la recherche du meilleur impact économique et sociétal.. 2016. hal-01250361

**HAL Id: hal-01250361**

**<https://hal.science/hal-01250361>**

Preprint submitted on 8 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## *Gouvernance publique libre et ouverte versus simple réduction des coûts : comment mieux agir collectivement en connaissance de(s) cause(s) de l'impact sociétal.*

**Passer au stade du post-bureaucratique et du post-compétitif grâce à la co-innovation ouverte avec un management public vraiment responsable fondé sur des équipes professionnelles apprenantes et outillées par des plateformes coopératives à la recherche du meilleur impact économique et sociétal.**

Maurice Baslé, emeritus professeur CREM-CNRS-Université de Rennes 1. Chaire Jean Monnet ad personam, Chaire Connaissance et action territoriale.  
Maurice.basle(a)univ-rennes1.fr

**Mots-clés** : performance publique en économie mixte ou en économie sociale de marché, bonne gouvernance, innovation ouverte, données ouvertes, gouvernement ouvert, communautés apprenantes, plateformes coopératives de données, conférences de consensus sur l'impact économique et social des politiques publiques et des programmes et sur les chaînes de valeurs et réseaux de valeurs publiques.

**Key-words** : public performance in a public-private economy, good governance, open innovation, open data, open gov, learning professional communities, cooperative data platforms, consensus conferences on the impact factor of Public policies and programs, public value chains and networks.

### • ***Les attendus.***

- 1. Une économie mixte ou une économie sociale de marché est une économie de co-évolution du secteur privé et du secteur public. A l'image de la création des villes, où il y a eu donnant donnant entre le privé et le public, la création sociétale est le résultat d'une coopération entre quatre cercles créatifs (1.les ménages, familles, communautés bénévoles ; 2. le secteur associatif bénévole, subventionné par le mécénat ou le public, et toujours à but non lucratif ; 3. le secteur privé des entreprises à but lucratif pour les actionnaires et dirigeants et le secteur financier privé ; 4. le secteur public qui arrange et ré-arrange en permanence les conditions d'exercice de la vie économique et sociale –fonctions régaliennes, interventions économiques et sociales, investissements d'avenir en infrastructures, éducation, santé etc...).
- 2. La régulation de chacun des cercles créatifs et de la société tout entière ne tombe pas du ciel. Des crises affectent chacun des cercles qui engendrent des mutations en rapport avec les changements technologiques et autres. Concernant la sphère publique, la dérive résulte d'un excès de bureaucratie au détriment des autres sphères (ménages et familles, associations, entreprises et banques). Mais cette dérive provient aussi de la complexité de l'organisation des services publics dans une économie mixte ou une économie sociale de marché. **Ne pas oublier que le service public fait partie d'un ensemble de services publics.** C'est un tricot d'ensemble de services de l'intérêt public qui fait « société ». L'intérêt mutuel bien compris ne doit pas être oublié. Décrocher une manche ou un coin est souvent contre-productif. Ne pas oublier que les cibles sont multiples et que c'est de la qualité d'ensemble des services publics que dépend la bonne gouvernance. La qualité d'ensemble doit comprendre l'accessibilité, la continuité, l'évolutivité, la neutralité et instaurer la confiance (« trustability ») et la légitimité (freiner les critiques récurrentes) dans les services publics.
- 3. Vu la complexité de la mission de services publics, il est logique que les réformes pour passer du stade bureaucratique au pilotage par les coûts n'aient pas épuisé le sujet de la bonne gouvernance. Les processus de mise en œuvre des politiques publiques et des programmes méritent bien entendu de l'audit opérationnel ou organisationnel ou de cohérence entre les fins et les moyens utilisés...L'offre bureaucratique doit en effet passer l'épreuve des coûts comparés à une référence et de la revue des priorités de dépenses. La France a fini par introduire cette démarche et des spécialistes de l'inspection des coûts dans les trois fonctions publiques ont été installés à la faveur de différentes lois avec des incitations non négligeables (primes aux rabots, coupes de cheveux...). Entre 2000 et 2008, avec les acronymes associés genre LOLF, BOP, PAP, RAP, la mode a été aux « indicateurs de performance ». Côté Etat, les indicateurs LOLF du budget de l'Etat présenté en apparence stratégiquement (missions, programmes, objectifs et indicateurs) ont été l'occasion de faire rentrer le culte de l'indicateur dans l'administration. Ces indicateurs ont été souvent des indicateurs de coûts des réalisations comparés à des références de coûts. La RGPP bien ambitieuse au départ est aussi allée finalement dans le sens de l'économie des moyens sans vision d'ensemble des utilités finales des services publics. La RéATE 1 et 2 a mis la focale sur la transversalité et la mutualisation des fonctions d'appui. La loi NOTRe n'a pas vraiment simplifié même si elle a un peu spécialisé les collectivités territoriales. La gestion des coûts n'a pas épuisé le besoin de réforme. La question centrale de la bonne gouvernance publique n'est donc pas encore résolue.
- ***Reste en effet la question centrale. Agir au niveau intermédiaire en connaissance de(s) cause(s) de l'impact sociétal.*** La question non résolue est aujourd'hui celle-ci : comment éviter de réduire le débat sur le service public et son utilité à un « dialogue de gestion descendant » sur les seuls coûts des réalisations ? Comment éviter de tout miser sur une seule recette, la baisse des coûts, simple moins-value de dépenses salariales ou économie d'ETP. Comment passer d'un Gouvernement qui se voudrait compétitif et post-bureaucratique mais qui ne s'intéresse qu'à l'immédiateté des coûts des réalisations, à un Gouvernement qui s'intéresse aux résultats intermédiaires, à l'utilité sociale et à l'impact économique et sociétal. Comment maîtriser l'attribution d'un impact ou de résultats à des réalisations publiques ? Comment mettre en œuvre et déployer l'activité publique en meilleure connaissance des coûts et des « causes » de l'impact sociétal recherché.



- 
- *Les connaissances mises à jour au niveau intermédiaire (ni celui de l'agent opérationnel ni celui du dirigeant) de la théorie de l'action et de la chaîne (ou du réseau) de valeur qui va de la réalisation jusqu'à l'impact des actions publiques doivent être utilisées par des équipes professionnelles apprenantes au service de la transition d'un Etat que l'on veut post-bureaucratique et post-purement compétitif par les coûts, que l'on désire mieux inséré et utile à l'économie et à la société:*
- Il importe donc de réaffirmer et diffuser la culture des valeurs publiques les plus générales, de pratiquer le culte de la baisse des coûts opérationnels **mais aussi au niveau intermédiaire : de diffuser la culture de la compréhension partagée des objectifs des programmes et, par déclinaison, des cibles de performance locale au service des grandes valeurs, sans oublier de s'approprier les objectifs intermédiaires toujours sous la contrainte des coûts des réalisations.** C'est la compréhension de l'articulation entre l'opérationnel, le coût des opérations et la finalité du service public en général qui n'est ni suffisamment pensée, ni diffusée ni outillée. Faire son travail au service de l'intérêt général c'est bien. Comprendre l'organisation, participer au management stratégique par objectifs, accepter les contraintes du management des activités et de leurs coûts, utiliser les bons outils dans les équipes, c'est mieux. Ceci suppose une liberté d'action des agents et des équipes dans la mise en œuvre pour une bonne adaptation au terrain. Il importe donc de :
- => **créer un modèle de responsabilité interne de l'objectif intermédiaire entre le livrable opérationnel et la grande valeur générale:** compter sur les RH et les équipes pour considérer l'agent non seulement comme actif opérationnel obéissant à une fiche de poste mais aussi comme penseur-crétif-imaginatif-expérimentaliste et publiciste faisant partie d'une équipe (au service de l'amélioration du schéma logique d'intervention publique). Les logiques d'intervention doivent être comprises des communautés professionnelles apprenantes (« learning professional communities ») qui les testent dans les expériences naturelles que sont les activités au quotidien. La théorie de l'action n'est pas meilleure quand elle est donnée d'en haut: il faut donc donner du temps libre de formation, de co-construction et de test à chaque « agent-apprenti-équipe pour qu'une chaîne de valeur ajoutée soit mieux comprise, débattue et testée. A fortiori dans le cas de politiques publiques complexes et de programmes enchevêtrés (éducation ou santé par exemple), un réseau de valeur ajoutée (plusieurs chaînes qui concourent au même résultat) doit être approprié. Il faut donc donner aux équipes professionnelles intermédiaires du temps d'apprendre la relation entre l'objectif intermédiaire et les moyens dans les trois fonctions publiques (conférences de consensus sur les chaînes de valeurs ajoutées et de résultats et sur les réseaux de valeur ajoutée et d'impact sociétal).
- => **créer un modèle de responsabilité externe vis à vis des citoyens:** c'est-à-dire des contrats ouverts de performance avec le public d'un programme, sans copiage du modèle de management des relations clients marchandes. La gestion des relations avec les citoyens n'est pas le management des relations clients. En vue de créer des « comptes rendus ouverts sur les résultats attribuables et les impacts économiques et sociaux probables » dans différentes dimensions de responsabilité, il faut pratiquer la participation, la co-construction, le co-pilotage des programmes publics avec les parties prenantes de ces programmes. Utiliser aussi la digitalisation de l'économie et de la société comme ressort! Ceci suppose des données des gestions publiques ouvertes. Et la création de plateformes de type Datathèque-coopératives de services pour mieux utiliser l'information contenue dans les données et la transformer -grâce à l'inter-opérabilité- en connaissance et en connaissance partagée utile à l'amélioration de l'action publique (ce qui suppose d'accélérer le mouvement Etalab, et d'organiser le service public de la donnée publique pour les trois fonctions publiques et leurs usagers, la donnée publique ouverte ne doit pas seulement servir aux autres).
- **Au total, développer un gouvernement ouvert, libre avec une administration basée sur des équipes professionnelles apprenantes et un management outillé, libre et responsable de l'objectif intermédiaire: utiliser les outils du travail en équipe, de la formation, du numérique, laisser une place à l'innovation, au pragmatisme (test d'une théorie de l'action), à l'expérimentation de communautés publiques apprenantes pour mieux concilier la gestion des urgences, les livraisons quotidiennes, la compréhension des objectifs intermédiaires et la réalisation des valeurs publiques à moyen et long terme en se basant sur l'amélioration en continu de la connaissance du programme et de son impact sociétal (sélectionner les meilleurs schémas d'intervention au vu de la meilleure connaissance du moment : agir sur les meilleures « causes » pour récolter les meilleurs « effets »).**
- **Références :** Baslé, Maurice. (2010). *Connaissance et action publique*. Economica éditions. Paris. O Flynn Janine. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*. Volume 66, Issue 3, pages 353–366. Osborne, Stephen.P. Edr. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge editor. Williams W, Lewis, D. (2008) Strategic management tools and public sector management. *Public Management Review*, September, 10(5):653-71. Etc...à compléter.